Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 495 Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 62 BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 februari 2015

Inleiding

Zoals bij u bekend, staat het ROC Leiden al sinds juli 2012 onder aangepast financieel toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Dit vanwege financiële problemen, mede veroorzaakt door hoge investeringen in nieuwbouw en de complexe financiering hiervan. Ik heb uw Kamer hier op 18 maart 2014 in het antwoord op schriftelijke vragen van het lid Jadnanansing (Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 1442) voor het laatst over geïnformeerd.

De oorzaak voor de thans ontstane situatie is terug te voeren tot de periode waarin de eerste ideeën voor nieuwbouw ontstonden. Ondanks de goede bedoelingen om voor de studenten goede huisvesting te realiseren, moet ik helaas concluderen dat besluitvorming van voormalige bestuurders het ROC Leiden in de huidige positie heeft gebracht. In vergelijking met andere ROC's wordt een onevenredig groot deel van de middelen uitgegeven aan «stenen» in plaats van aan onderwijs voor studenten. Eerder zagen we dit helaas ook bij Amarantis. Te grote focus op huisvesting, gepaard met gebrekkige professionaliteit op dit punt heeft de kwaliteit van het onderwijs in gevaar gebracht.

De totstandkoming van het vastgoed zou kunnen worden getypeerd als een aaneenschakeling van tegenvallers in de uitvoering van een ambitieus plan, waarbij telkens deelbeslissingen werden genomen en deelproblemen geadresseerd, zonder dat gaande het project het realiteitsgehalte van het project als geheel nog werd overwogen. Men was zeer ambitieus, maar onvoldoende deskundig. Er werd te veel focus op details gelegd, zonder een goede strategische visie voor de lange termijn. Zoals PwC in haar rapportage vermeldt: «de filosofie achter het bouwen van een leerwerkpark paste in de tijdsgeest, is te typeren als sympathiek,

kst-33495-62
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

vernieuwend en is navolgbaar. De uitvoering is echter naïef en amateuristisch gebleken. Het beeld komt op van een megalomaan project. Waar een behoefte bestond van 37.000 m^2werden twee gebouwen ontwikkeld van 80.000 m^2».

Nu ondervinden we daarvan de gevolgen. Na jaren van pogingen om de financiën en het onderwijs bij ROC Leiden op orde te krijgen is de trieste constatering dat het allemaal «*too little, too late*» was. ROC Leiden kan de last uit het verleden niet langer dragen, met alle gevolgen voor de 9.000 studenten van dien. Want het zijn deze studenten die de wrange vruchten plukken van de plannen van de bestuurders van toen. Door de financiële problemen waar ROC Leiden mee kampt, is er onvoldoende geld om het onderwijs op peil te brengen en te houden. Als er nu niet wordt ingegrepen lopen we het risico dat deze studenten jarenlang niet de kwaliteit van onderwijs krijgen waar zij recht op hebben en dat docenten niet het onderwijs kunnen geven dat gevraagd wordt. Niet uit te sluiten valt zelfs dat deze studenten straks, als het tot een faillissement zou komen, op straat komen te staan. De gevolgen strekken dan nog verder. ROC's in de regio zouden dan op stel en sprong deze studenten moeten opnemen. In dat geval raakt deze situatie het onderwijs van tienduizenden mbo'ers in Leiden en de regio.

Doormodderen op de ingeslagen weg is geen optie. De financiële molensteen die het vastgoed voor ROC Leiden is, zou steeds slechter wordend onderwijs tot gevolg hebben. De huidige situatie biedt geen perspectief op een duurzame en gezonde instelling in de regio en veel belangrijker, studenten zouden hiervan de dupe worden.

Dat wil ik niet laten gebeuren en daarom heb ik ingegrepen. Na uitvoerige onderzoeken en eerdere interventies in de afgelopen twee jaar, heb ik voorbereidingen getroffen om een aanwijzing te geven, hier kom ik later in de brief op terug. Mede als gevolg van dit voornemen is het proces rond ROC Leiden in een stroomversnelling geraakt. Met deze brief informeer ik u over de meest recente ontwikkelingen en de toekomst van ROC Leiden.

Huidige situatie

ROC Leiden heeft de afgelopen weken, met het oog op het borgen van kwalitatief goed onderwijs, gezocht naar een structurele oplossing voor het financiële probleem waar ROC Leiden al geruime tijd mee te kampen heeft. ROC Leiden heeft de samenwerking gezocht met relevante partijen in de regio, in het bijzonder met het ID College.

Het College van Bestuur (hierna: CvB) en de Raad van Toezicht (hierna: RvT) van ROC Leiden hebben mij recentelijk gemeld[1] dat zij geen mogelijkheden meer zien, gegeven de omstandigheden, om zelfstandig de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs in voldoende mate te waarborgen. ROC Leiden heeft aangegeven dat het niet mogelijk meer is om aan de financiële verplichtingen te voldoen én kwalitatief goed onderwijs aan te bieden. Deze conclusie wordt gedeeld door de inspectie en is tevens in lijn met de eerder uitgevoerde onderzoeken die onder leiding van de door de mij benoemde regisseur zijn uitgevoerd. De colleges van bestuur van ROC Leiden het ID College hebben beiden een bestuursbesluit genomen tot verkenning en voorbereiding van een overname van onderwijsactiviteiten van ROC Leiden door het ID College. De respectievelijke raden van toezicht hebben deze besluiten goedge-

[1] Zij zijn hiertoe verplicht op basis van artikel 2.8.2. van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB).

keurd. De eerste stap in de borging van de continuïteit van het onderwijs is daarmee gezet. Ik zal de uitwerking van de besluiten, op grond van mijn stelselverantwoordelijkheid, toetsen op borging van de kwaliteit van het onderwijs en een doelmatige besteding van middelen.

Achtergrond

ROC Leiden verzorgt in de gemeente Leiden mbo-onderwijs voor circa 9.000 studenten. ROC Leiden heeft in 2011 een nieuwbouwpand betrokken, Lammenschans, in Leiden. Deze nieuwbouw ging gepaard met zeer hoge investeringen en een complexe financiering hiervan. Bij de financiering zijn Green Real Estate (hierna: GRE), Bank Nederlandse Gemeenten (hierna: BNG) en ROC Leiden betrokken.

Aangepast financieel toezicht

In april 2012 is bij mijn ministerie het eerste signaal binnengekomen, vanuit ROC Leiden, dat vanwege de hoge huisvestingslasten sprake zou zijn van dreigende liquiditeitsproblemen. Naar aanleiding hiervan is ROC Leiden in juli 2012 onder aangepast financieel toezicht van de inspectie geplaatst. Onder druk van mijn ministerie en de inspectie heeft ROC Leiden daarna geprobeerd oplossingen te vinden voor de financiële problemen.

Kwaliteit

In maart en april 2013 heeft de inspectie een onderzoek uitgevoerd naar de Staat van de Instelling bij ROC Leiden. Zij concludeerde dat de kwaliteitsborging bij ROC Leiden niet voldoende was. Daarnaast zag de inspectie veel risico's voor de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteit van de examinering bij alle onderzochte opleidingen, de tevredenheid van medewerkers, de stabiliteit van de organisatie en de financiële continuïteit van de instelling. In het vervolgtoezicht heeft de inspectie afspraken gemaakt met het CvB van ROC Leiden over de gewenste verbeteringen.

Eind 2014 heeft de inspectie de onderzoeken naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd. Gebleken is dat bij vijf onderzochte opleidingen de kwaliteit van de examinering onvoldoende is en onvoldoende verbeterd is het afgelopen jaar. Daarnaast is de kwaliteitsborging onvoldoende bij deze opleidingen. Bij één opleiding is het onderwijsproces ook onvoldoende. De onderzoeksrapporten zijn inmiddels voor hoor en wederhoor aangeboden aan ROC Leiden en worden naar verwachting in april 2015 openbaar gemaakt. Het financiële probleem en het daarmee samenhangende kwaliteitsprobleem waren aanleiding voor verschillende interventies vanuit mijn ministerie en de inspectie.

Interventies

In oktober 2012 zijn met mijn ministerie afspraken gemaakt over herstelplannen en het uitwerken van een aantal scenario's. Al snel bleek dat de huisvestingslasten dermate hoog waren dat ROC Leiden onvoldoende kon investeren in de kwaliteit van het onderwijs. In oktober 2013 heeft ROC Leiden in een heronderhandeling de afspraken met de financier en de vastgoedontwikkelaar kunnen aanpassen. Voor deze heronderhandeling was een acute aanleiding. Door een nieuwe waardering van het pand Lammenschans zou in de jaarrekening 2012 een groot verlies moeten worden getoond waardoor feitelijk een faillissement dreigde. De inspectie gaf eind 2013 aan dat door de nieuwe afspraken met de financier en vastgoedontwikkelaar er op korte termijn wat meer financiële ruimte zou ontstaan, maar dat tegelijkertijd de problemen verlegd zouden worden

naar de nabije toekomst. Voor een meer structurele oplossing was een veel ingrijpender aanpassing van de vastgoedconstructie noodzakelijk.

Regisseur

De inspectie constateerde eind 2013 dat er onvoldoende urgentiebesef aanwezig leek te zijn bij de bestuurders. De inspectie had onvoldoende vertrouwen dat het bestuur zelfstandig de situatie kon verbeteren en adviseerde mij om, in overleg met de RvT, het CvB te versterken met een *troubleshooter*. Belangrijke aandachtspunten zouden, naast de financiële problematiek, ook het duurzaam herstel van de onderwijskwaliteit en de doelmatigheid van het aanbod van mbo in de regio Leiden moeten zijn.

Ook macrodoelmatigheid is een thema dat in de regio Leiden mijn speciale aandacht heeft. Ik ben daarom op zoek gegaan naar een regisseur, i.p.v. een *troubleshooter*, die de problematiek in de regio integraal in kaart kon brengen en een mogelijke oplossing zou kunnen vinden. De regisseur kreeg de opdracht om de financiële positie en constructie nader te onderzoeken met het oog op de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs op de lange termijn. Tevens heb ik hem gevraagd aandacht te besteden aan aspecten die hiermee verband houden, zoals verschillende rollen, belangen, verantwoordelijkheden van diverse partijen bij de besluitvorming over de financiering van de huisvesting van ROC Leiden. Een deel van de onderzoeken van de regisseur kende ook een forensisch karakter.

Onderzoek bestuurlijk handelen

In februari 2014 heb ik de inspectie de opdracht gegeven om een specifiek onderzoek, zoals bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), naar het bestuurlijk handelen bij ROC Leiden uit te voeren. Dit om er zeker van te zijn dat er geen sprake geweest is van bestuurlijke onzorgvuldigheid bij ROC Leiden. De mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing heb ik sinds 1 januari 2014. Het onderzoek bestuurlijk handelen werd echter op hetzelfde moment als het onderzoek van de regisseur uitgevoerd. Om overlap te voorkomen heb ik de inspectie gevraagd om haar onderzoek uit te stellen en volgtijdig na het onderzoek van de regisseur uit te voeren.

Onderzoeken regisseur

De regisseur heeft gedegen onderzoek laten doen, door PwC, naar de financiële positie en vooruitzichten van ROC Leiden, de kosten van de nieuwbouw van het pand Lammenschans en het pand CS, de waardering van dit vastgoed in de jaarrekeningen en de rollen van betrokkenen bij de totstandkoming van de nieuwbouw en de financiering daarvan.

De regisseur had de ruimte om, op basis van genoemde onderzoeken, het CvB en RvT te adviseren over te nemen maatregelen. Hij heeft mij regelmatig geïnformeerd over de voortgang van zijn opdracht. Medio 2014 werd duidelijk dat de huisvestingslasten van ROC Leiden dermate hoog zijn dat zonder ingrijpende verlaging daarvan ROC Leiden niet in de huidige vorm kan blijven voortbestaan. Daarbij is nadrukkelijk rekening gehouden met de noodzaak van investeringen in de kwaliteit van het onderwijs voor studenten om die weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Het CvB en de RvT moesten dus stevig onderhandelen met de betrokken partijen. De regisseur heeft nogmaals aangedrongen op voortvarend optreden, omdat hij niet tevreden was over de voortgang. Hij heeft daarbij duidelijk aangegeven dat hij bij uitblijven van resultaten mij zou adviseren om bestuurlijk in te grijpen. Ik heb dit serieus overwogen en

dit ook gemeld aan ROC Leiden. Dat is voor de RvT, waarin sinds juni 2014 een nieuwe voorzitter plaatsnam, aanleiding geweest om ook vast te stellen dat er onvoldoende voortgang was geboekt. Dit leidde tot ontslag van de voorzitter van het CvB. Het onderzoek van de regisseur heeft op forensisch vlak geen onregelmatigheden in de bouw- en verwervingsdossiers aan het licht gebracht. U treft de volgende rapportages in de bijlagen aan:
A. eindrapportage van de regisseur, de eerste tussenrapportage d.d. 30 januari 2014 en de hoofdlijn financiële problematiek van PwC[2]. De vierde bijlage, de definitieve rapportage van PwC inzake het onderzoek naar de financiële problematiek ROC Leiden, zal na de procedure van zienswijze, op grond van de wet openbaarheid van bestuur, actief openbaar gemaakt worden.
B: de geanonimiseerde samenvatting van het bijzonder onderzoek inzake rollen, verantwoordelijkheden en belangen[3].

Recente ontwikkelingen

In november 2014 heeft de RvT een interim-bestuurder aangesteld om in korte tijd orde op zaken te stellen. De interim-bestuurder heeft na zijn aantreden enkele malen gesproken met mij, de regisseur en met ambtenaren van mijn ministerie en de inspectie. Inmiddels is er een tweede interim-bestuurder toegetreden tot het CvB.

Tot voor kort bleken de betrokken financiële instellingen bij deze vastgoedconstructie steeds bereid om voldoende kortlopende kredieten te verstrekken. Eind 2014 hebben zij echter de kredietfaciliteiten geleidelijk aan verminderd. Er ontstond een urgente situatie.

In december 2014 heeft de interim-bestuurder toegezegd onderhandelingen met de betrokken partijen, GRE en BNG, te voeren en op basis van de uitkomsten daarvan een herstelplan aan mij voor te leggen. Daarbij zou hij tevens in kaart brengen wat de opties zijn als ROC Leiden niet in de huidige vorm onderwijs kan blijven aanbieden. De interim-bestuurder is voortvarend te werk gegaan. Echter, de problemen uit het verleden zijn zeer groot, zo groot dat ik het onverantwoord vind om de huidige situatie te laten voortbestaan.

Aanwijzing

Gezien de urgente situatie vond ik het onaanvaardbaar als er een verdere vertraging zou ontstaan in het vinden van een oplossing. Daarom heb ik op 6 februari jl. mijn voornemen tot een aanwijzing kenbaar gemaakt aan de RvT van ROC Leiden. Dit mede omdat het concept herstelplan dat ROC Leiden in januari heeft aangeleverd te weinig vertrouwen bij de inspectie gaf. De aanwijzing die ik voornemens ben te nemen komt er op neer dat ROC Leiden op korte termijn een structurele oplossing moet vinden voor het financiële probleem waar ROC Leiden al geruime tijd mee te kampen heeft en op zodanige wijze dat de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs voldoende geborgd is.

Overdracht ID College

ROC Leiden heeft aangegeven dat tot heden het contract met GRE en BNG niet op dusdanige manier gewijzigd kan worden dat er een structurele oplossing gevonden wordt voor het financiële probleem en het daarmee samenhangende kwaliteitsprobleem. Het herstelplan geeft ook bij de

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

inspectie, in de gegeven omstandigheden, geen vertrouwen op een zelfstandig voortbestaan. Om die reden ziet ROC Leiden geen verdere opties dan het overdragen van de onderwijsverplichtingen aan een andere instelling. In dit geval het ID College.

Perspectief

In deze ernstige situatie heeft het ID College zich een verantwoord maatschappelijk partner getoond. Daartoe heeft het ID College met het ROC Leiden de intentie vastgelegd om samen tot een oplossing te komen. Het ID College is een instelling die grotendeels in hetzelfde werkgebied van ROC Leiden actief is, financieel gezond is en onderwijs aanbiedt dat de afgelopen jaren sterk verbeterd is. De intentie tot overdracht van het onderwijs aan het ID College zie ik dan ook als een passende en macrodoelmatige oplossing in deze situatie gezien de regionale context en arbeidsmarkt. Tevens sluit het ook aan bij mijn beleid omtrent Focus op Vakmanschap en herkenbaar onderwijs gericht op samenwerking binnen de regio. De komende maanden moeten nog veel zaken worden uitgewerkt. Ik zal dit proces nauwlettend volgen en waar nodig faciliteren. Mijn prioriteit ligt nu eerst bij het continueren van het onderwijs aan de studenten van ROC Leiden. Studenten van ROC Leiden kunnen hun opleiding nog gewoon afmaken. Ik zal u informeren over de voortgang van de ontwikkelingen in Leiden.

Reflectie

Hoewel de prioriteit ligt bij het continueren van goed onderwijsaanbod in de regio Leiden, is het ook van belang stil te staan bij de vraag hoe dit heeft kunnen gebeuren. Van belang hierbij is op te merken dat de besluitvorming over de huisvestingscontracten plaatsvond in de periode 2006/2008. Dit was wel in dezelfde periode toen er bij Amarantis besluiten werden genomen maar ruimschoots voor de verbetermaatregelen die zijn doorgevoerd na de lessen die zijn getrokken uit de casus Amarantis. Mede naar aanleiding van de val van Amarantis is de governance zowel in formele zin (wet- en regelgeving) als in meer informele zin (moreel appel) aangescherpt met o.a. de mogelijkheid tot het geven van een bestuurlijke aanwijzing[4] en de introductie van *early warning* instrumenten zoals de de continuïteitsparagraaf waardoor risicobeheersing in de instellingen meer gewaarborgd is. Mede als gevolg van het kenbaar maken van mijn voornemen tot een aanwijzing is het proces rond ROC Leiden in een stroomversnelling geraakt.

Het CvB van een onderwijsinstelling is verantwoordelijk voor de organisatie van goed financieel beheer. Hij legt hiervoor jaarlijks verantwoording af. Het toezicht op het financieel beheer is in eerste instantie belegd bij de raad van toezicht. Zoals ik al aankondigde in mijn brief van 19 april 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 10), zijn er inmiddels *early warning* instrumenten geïntroduceerd zoals de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag. Met ingang van de jaarrekening over 2013 moet er een zogenoemde toekomstparagraaf, ofwel continuïteitsparagraaf, toegevoegd worden aan het jaarverslag. In deze paragraaf moeten de financiële verwachtingen voor de komende drie (verslag) jaren worden vastgelegd. Grote investeringen in verband met huisvesting komen door de continuïteitsparagraaf van het jaarverslag eerder in beeld. Deze informatie heeft er ook voor gezorgd dat de positie van de inspectie is verstevigd. De inspectie kan voorgenomen

[4] Die overigens aan strikte voorwaarden is gebonden. Zo kan de bestuurlijke aanwijzing pas ingezet worden na onderzoek door de inspectie en op grond van bestuurlijk wanbeheer, als zijnde financieel wanbeheer en ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs.

huisvestingsplannen betrekken bij de bepaling van de intensiteit van het toezicht. De accountant beoordeelt of er een continuïteitsparagraaf aanwezig is in het jaarverslag, en of hetgeen er staat op de goede gronden is gebaseerd en consistent is met de rest van het jaarverslag. Verder is het de bedoeling dat de accountant in zijn oordeel ook de continuïteit van de instelling betrekt. De inspectie is bezig met een thema onderzoek naar de continuïteitsparagraaf. Resultaten daarvan worden in mei 2015 verwacht.

Het onderzoek van de regisseur heeft op forensisch vlak geen onregelmatigheden in de bouw en verwervingsdossiers aangetroffen. Dit neemt niet weg dat er hier wel sprake is van onwenselijk gedrag van de voormalige bestuurders. Ik wil nogmaals benadrukken dat het allerbelangrijkste is dat bestuurders en toezichthouders in het onderwijs, in samenspraak met hun omgeving en de overheid, hun moreel kompas gebruiken. De principes van *good governance* binnen het onderwijs moeten optimaal kunnen werken. Bestuurders moeten tegenspraak op hun handelen organiseren en tevens morele dilemma's zichtbaar maken en bij twijfel extern advies inwinnen. Zoals ik eerder aangaf in mijn brief van 14 februari 2013 (Kamerstuk 33 495, nr. 6), kan dit o.a. door transparant te zijn en kwetsbare besluiten te delen binnen de instelling en sector; *good practises*. Met de verplichting om de continuïteitsparagraaf op te nemen in het jaarverslag is al een goede stap in de richting gezet in het vergroten van deze transparantie.

Daarnaast wil ik ook het belang van de branchecode goed bestuur in het mbo benadrukken. Deze is vanaf 1 augustus 2014 in werking getreden en is complementair aan de geldende wetgeving voor het mbo. Goed bestuur is voor een groot deel niet in regels te vatten, maar in kernwaarden, cultuur, gedrag, bestuurlijk vermogen, leiderschap en professionaliteit. Dit is gericht aan de bestuurders maar ook aan de sector als zodanig. Deze zijn uitgewerkt in de branchecode. Ook zijn o.a. verantwoordelijkheden van het CvB uitgewerkt en aanbevelingen aan de RvT gedaan in deze code. Ik hecht hier veel waarde aan.

Om ook uit deze casus maximale lering te trekken zal ik nagaan of er nog andere verbeteringen nodig zijn. Ik zal onderzoek laten doen als vervolg op het rapport «Niet onwettig, wel onwenselijk» van de commissie Halsema. Onderdeel daarvan zal zijn de vraag welke lering kan worden getrokken uit deze casus t.a.v. de reikwijdte en invulling van de juridische verplichting van bestuurders tot behoorlijke vervulling van hun taak (artikel 9 Boek 2 B.W). Ook zal ik het advies van de regisseur meenemen. De regisseur heeft geadviseerd om een expertisecentrum op te richten waar bestuurders en/of toezichthouders van onderwijsinstellingen hun nieuwbouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts. Instellingen hebben dergelijke expertise immers vaak zelf niet in afdoende mate in huis. Daarnaast heeft de regisseur geadviseerd om het handhavingskader van de onderwijsinspectie nog eens onder de loep te nemen. Wanneer opleidingen kwalitatief onvoldoende scoren, moet ook direct gekeken worden naar de financiële gang van zaken bij de instelling. Dit doet de inspectie op dit moment al, maar ik zal onderzoeken of hier nog ruimte voor intensivering is.

Tenslotte

Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat studenten kwalitatief goed onderwijs verdienen en docenten in de gelegenheid moeten zijn dat te bieden. De problematiek van de afgelopen jaren bij ROC Leiden heeft het vertrouwen hierop zwaar onder druk gezet in de regio Leiden. Dit zorgde ook voor veel onrust en onzekerheid bij studenten en docenten. Door de

gekozen samenwerking tussen ROC Leiden en het ID College heb ik vertrouwen dat de eerste stap is gezet voor het waarborgen van kwalitatief goed onderwijs in de regio Leiden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker